



FRIEDENSGUTACHTEN 2003

Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

herausgegeben von
Corinna Hauswedell, Christoph Weller,
Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz und Bruno Schoch

LIT

1.3. Die Beziehungen zwischen Nord und Süd im Schatten der Irak-Krise: Perspektiven kooperativer Weltpolitik nach der Johannesburg-Konferenz

Was bedeuten die wachsende Konfrontation in den internationalen Verhandlungen und die Rückkehr des Krieges für die Nord-Süd-Beziehungen? Ist das von den Weltkonferenzen der 1990er Jahre begründete ganzheitliche Leitbild nachhaltiger Entwicklung mehr als das Symbol enttäuschter Hoffnung auf eine kooperative Weltordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts? Dieser Beitrag beleuchtet in einem ersten Schritt die Wirkungen des 11. Septembers und der Invasion im Irak auf die globale Politik. Um Antwort auf die Frage zu finden, ob es in der polarisierten Weltkonstellation überhaupt noch Räume für kooperative Prozesse gibt, wird dann exemplarisch der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg betrachtet. Trotz des zunehmenden Unilateralismus der US-Außenpolitik, so unsere Schlussfolgerung, existieren weiterhin Chancen für partizipative *Global Governance*. Vor allem die Europäische Union ist gefragt, eine aktive Politik zur Lösung der globalen Probleme im Rahmen einer multipolaren, verrechtlichten Weltordnung zu gestalten.

Hoffnungen auf eine neue Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und auf nachhaltigen Interessenausgleich in einer ökonomisch, sozial und politisch tief gespaltenen Weltgesellschaft haben Konjunktur in Phasen weltpolitischer Umbrüche. Das war 1989 nach dem Ende der Systemkonfrontation nicht anders als nach der Tragödie des 11. September 2001. Am Anfang der 1990er Jahre schienen die Chancen für Abrüstung und Umlenkung der erwarteten "Friedensdividende" in die Entwicklungsländer günstig zu sein. Doch die Friedensdividende fiel aus, stattdessen stagnieren die Investitionen in die Entwicklungskooperation. Immerhin wurde im Verlauf der vergangenen Dekade eine ganze Serie von Weltkonferenzen durchgeführt, in deren Kontext zentrale Welt- und Menschheitsprobleme diskutiert wurden, die zuvor im Schatten des Ost-West-Konflikts weitgehend verdrängt worden waren. Einige wichtige Konventionen wurden verabschiedet, lange Aktionsprogramme erarbeitet. Sukzessive entstanden in der Staatengemeinschaft gemeinsame Problemwahrnehmungen – z.B. im lange umstrittenen Feld der Klimapolitik, aber auch in der Menschenrechts- und Bevölkerungspolitik. Das Konzept der "nachhaltigen Entwicklung" setzte sich im Prozess der Weltkonferenzen gegenüber der marktradikalen Entwicklungsideologie des Washingtoner Konsensus, der die Entwicklungskooperation seit den 1980er Jahren bestimmt hatte, durch. Ab Ende der 1990er Jahre befinden sich die Weltbank und selbst der Internationale Währungsfonds auf einem pragmatischen Kurs: *Post Washington Consensus*, hinter dem sich eine Aufwertung des Grundgedankens der institutionellen Einbettung von Marktwirtschaft verbirgt, und Armutsorientierung statt blindem Wachstumsvertrauen markieren die Neuorientierung.

Doch der erhoffte Durchbruch in den Nord-Süd-Beziehungen blieb aus. Die Europäische Union war nach dem Ende der Blockkonfrontation vor allem mit sich selbst, der deutschen Vereinigung, der europäischen Währungsunion und der Osterweiterung beschäftigt. Allesamt wichtige Herausforderungen, die jedoch zu einer Perpetuierung des Schatten-daseins der Kooperation mit den Entwicklungsregionen führten. Auch für die anderen

gewichtigen *global players* der Weltpolitik spielte die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern nur eine untergeordnete Rolle. Japan hat seine ab Mitte der 1980er Jahre proaktive Weltbankpolitik aufgrund der lang andauernden Krise der nationalen Ökonomie aufgegeben. Die USA haben schon in der Clinton-Phase ihre Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit kontinuierlich zurückgefahren. Die auf der Monterrey-Konferenz 2002 angekündigte Aufstockung der Entwicklungshilfe ist noch kein überzeugendes Indiz für die Aufwertung der globalen Armutsbekämpfung in der US-Außenpolitik.

Die Folgen des 11. September für die Nord-Süd-Beziehungen

Der Schock der Terroranschläge am 11.9.2001 setzte das Verhältnis "des Westens" zum "Rest der Welt" erneut auf die Tagesordnung. Die schon alte Erkenntnis, dass der Norden auf Dauer nicht in Frieden und Wohlstand leben kann, wenn weite Teile der Welt in Unordnung und Unterentwicklung stecken bleiben, es sich die Industrieländer im wohl verstandenen Eigeninteresse also nicht leisten können, ihre Beziehungen zu den Entwicklungs- und Krisenregionen zu vernachlässigen, fand rasch Eingang in die politischen Verlautbarungen der Verantwortlichen in den OECD-Ländern zu den Terroranschlägen. Auch wenn es keine lineare Verbindung zwischen Armut und transnationalem Terrorismus gibt, so sind doch einige Zusammenhänge nur schwer von der Hand zu weisen (siehe Friedensgutachten 2002, Beitrag 1.3.):

- Die Ignoranz der Industrieländer gegenüber Phänomenen wie Staatenzerfall und fundamentalistische Bewegungen sowie ausufernden regionalen und grenzüberschreitenden Gewaltkonflikten (z.B. im Nahen Osten, in der Region um die großen Seen in Afrika, im Indien-Kaschmir-Konflikt) stellt sich im Kontext der Erfahrungen des 11. September als eine verfehlte internationale Sicherheitspolitik dar.
- Armut, soziale Polarisierung, zerfallende Institutionen und Rechtlosigkeit führen nicht unbedingt und unmittelbar zu grenzüberschreitendem Terrorismus, sie können sich jedoch leicht in weitverbreitete Gefühle der Perspektivlosigkeit, Demütigung und dauerhaften Deklassierung übersetzen, die einen fruchtbaren Humus für radikale Ideologien, Fundamentalismus, Gewaltbereitschaft und Terrorismus darstellen. Zu einem wirklichen weltpolitischen Problem wird der transnationale Terrorismus erst dann werden, wenn er in der Lage ist, diffuse Frustrationen in politischen Bewegungen zu mobilisieren.
- Die handelnden Terroristen von Al Qaida rekrutieren sich in der Regel aus "den jungen Eliten im Wartestand" (Herfried Münkler) aus autoritär regierten, in ihrer politischen Entwicklung blockierten und nicht selten vom Westen unterstützten Ländern wie Saudi Arabien oder auch Ägypten.
- Religionen, Traditionen und kulturelle Kodierungen werden von Fundamentalisten instrumentalisiert, um einen "Zusammenprall der Kulturen" (Samuel Huntington) zu provozieren. Die "globale Sprachlosigkeit" (Jürgen Habermas) als Folge der Selbstbezogenheit des Westens nach dem Ende der Blockkonfrontation, von den Industrieländern vernachlässigte Kulturdialoge und politische Absichts- und Kooperationserklärungen in Richtung Süden ohne die erhofften Wirkungen (z.B. im Kontext der Weltkonferenzen) schaffen ein Vakuum, in dem konfrontative, anti-westliche Rhetorik auf fruchtbaren Boden fällt.

All diese Argumente, die nach dem 11. September 2001 breit diskutiert wurden, sprechen für eine Kooperationsoffensive der OECD-Länder in Richtung der Entwicklungsländer. Die Erwartung, dass sich neben der "globalen Allianz gegen den Terror" bald eine "globale Allianz gegen Armut und Verelendung" (Klaus Töpfer) etablieren ließe, schien in den ersten Monaten nach dem Terrorschock nicht gänzlich unrealistisch zu sein.

Die Dynamik der Weltpolitik hat sich jedoch auf dem Weg vom 11. September bis zum Irakkonflikt in eine andere Richtung entwickelt. Die Hoffnung auf einen positiven multilateralen Schub durch den erfolgreichen Aufbau der "globalen Allianz gegen den Terror" wurde enttäuscht. Die letztlich unilaterale "Für-oder-gegen-uns-Strategie" der US-Regierung hat nicht nur neue Partner im Kampf gegen den Terror (wie Russland oder China), sondern vor allem alte Freunde und Alliierte brüskiert, von denen Gefolgschaft ohne ernsthafte Konsultation oder gar Beteiligung an Entscheidungen erwartet wird. Die transatlantische Krise, die Destabilisierung des UN-Systems und die offene Infragestellung des Völkerrechts (siehe Beitrag 7.4.) sind Folgen dieser "unklugen Politik". Die ausschließliche Fokussierung auf den "Fall Irak" seit Ende 2002 markiert zudem eine Logik zunehmender Militarisierung der Weltpolitik und des Kampfes gegen den Terror, der die Hoffnung auf neue internationale Kooperationsansätze zerstört.

Was bedeuten nun diese Entwicklungstrends für die Nord-Süd-Beziehungen? Das sich abzeichnende Gesamtpanorama muss all denen Sorge bereiten, die einen neuen und fairen Interessenausgleich zwischen Nord und Süd als Grundlage für einen dauerhaften internationalen Frieden, globale Stabilität und eine institutionell eingebettete Globalisierung für unabdingbar halten:

- Die in vielen Entwicklungsländern erhoffte *Fähigkeit zur Selbstkritik der Industrieländer* in Bezug auf ihre oft Konflikte provozierende Außenpolitik der Vergangenheit, die von der Unterstützung repressiver Regime, der Tatenlosigkeit angesichts grauenhafter Völkermorde (wie in Ruanda) bis zur Unterstützung fragwürdiger, aber scheinbar den Eigeninteressen des Westens dienender Diktatoren und *Warlords* (z.B. Saddam Husseins im Kampf gegen den Iran, Bin Ladens im Kampf gegen die sowjetischen Invasoren in Afghanistan) reicht, hat sich nicht eingestellt. Stattdessen verkündet die US-Regierung ein neues imperiales Zeitalter, in dem die "einsame Supermacht" die Welt nach ihrem Bilde formt. Die Manifestation von Macht, die auch in den "Verhandlungen" der USA mit den sechs "unabhängigen und unentschlossenen Ländern" im Weltsicherheitsrat während der Irakverhandlungen zum Ausdruck kam, wird in den Entwicklungsregionen verständlicherweise als Bedrohung empfunden. Diese fürchten, die Regeln der Weltordnung des 21. Jahrhunderts diktieren zu bekommen. Und sie wissen, dass im Zeitalter der Globalisierung auch ihre nationalen Entwicklungschancen massiv von den globalen Regelwerken in Weltpolitik und Weltwirtschaft abhängen.
- Wer hoffte, die traumatische Erfahrung des 11. September könnte sich in höhere *Investitionen in die internationale Entwicklungskooperation* übersetzen, wurde enttäuscht. Die internationale Finanzierungskonferenz von Monterrey, in deren Kontext ursprünglich neue Formen der Entwicklungsfinanzierung und der Finanzierung globaler öffentlicher Güter verabredet werden sollten, endete weit hinter den Erwartungen. Das eigentliche Thema der neuen Finanzierungsinstrumente wurde beerdigt, ohne es ernsthaft zu prüfen. Nur unverbindliche Zusagen der Industrieländer, die Entwicklungsinvesti-

tionen (bescheiden) zu erhöhen, konnten erreicht werden; das 0,7 Prozent-Ziel gerät immer stärker ins Abseits.

- Der Irakkonflikt droht die für die Zukunft der Weltgesellschaft wichtigen *Entwicklungsthemen* vollständig aus der internationalen Diskussion zu verdrängen. Selbst diejenigen Akteure und Organisationen, die üblicherweise als Protagonisten einer kooperativen Entwicklungspolitik auftreten, müssen sich angesichts der Eigendynamiken infolge der Irakkrise um Themenfelder jenseits der unmittelbaren Entwicklungspolitik kümmern: Es geht um die Rettung des UN-Systems, den Schutz des Völkerrechts, den Streit um die Zukunft eines kooperativen Multilateralismus sowie Versuche, die transatlantischen Beziehungen zu kitten und in den USA Bündnispartner für eine kluge Weltpolitik zu finden. Der Irakkonflikt bindet also nicht nur riesige monetäre Ressourcen, sondern auch internationale Aufmerksamkeit und politische Handlungskapazitäten.
- Die EU kritisiert die Militarisierung der globalen Politik, einige Mitgliedsländer haben sich zu einer aktiven Strategie zur Verhinderung des Irak-Krieges durchgerungen, was angesichts der damit verbundenen enormen Verwerfungen für das transatlantische Verhältnis nicht gering zu schätzen ist. Doch von einer sicht- und spürbaren *Initiative der EU* zur Aufwertung der Nord-Süd-Beziehungen nach dem 11. September 2001 ist weit und breit nichts zu sehen. Zwar haben sich die EU-Staaten darauf verpflichtet, ihre Ausgaben für die Entwicklungskooperation von 0,33 auf 0,39 Prozent des BSP bis 2006 zu erhöhen. Doch angesichts der Kosten von 90 bis 250 Mrd. US-Dollar, die die USA für den aus ihrer Sicht aus sicherheitspolitischen Erwägungen notwendigen Irak-Krieg veranschlagen, wird deutlich, dass die Mitgliedsländer der EU noch nicht dazu bereit sind, eine weltpolitisch führende Rolle zu spielen – die natürlich auch Geld kostet.
- Während vor und nach dem 11. September 2001 viel vom “Kampf der Kulturen” die Rede war und damit Spannungen zwischen der westlichen und der islamischen Welt gemeint waren, brachen im Kontext der Irakdebatten tiefe Gräben innerhalb Europas und in den transatlantischen Beziehungen auf. Es wird viel Zeit und Engagement kosten, die *Risse quer durch den Westen* und innerhalb Europas zu beseitigen. Auch diese noch Mitte 2003 unabsehbare Dynamik drängt die Entwicklungsländer weiter in reine Statistenrollen. Es ist zu befürchten, dass sich die OECD-Welt für die nähere Zukunft vor allem mit sich selbst beschäftigen wird.

Die Weltkonferenzen und die Wiederkehr des Krieges

Sind die Weltkonferenzen und ihre Folgeprozesse als zentrale Räume für kooperative Politik inzwischen zu “verlassenen Baustellen” (Lothar Brock) geworden, weil sich die Rahmenbedingungen für partizipative *Global Governance* durch die Wiederkehr des Krieges fundamental verschlechtert haben? Wir meinen, dass durchaus Gegenteilstendenzen zu der Gefahr ihrer Marginalisierung durch die imperiale Grundhaltung der derzeitigen US-Administration existieren. Ein wichtiger Faktor, der gegen eine unipolare Weltordnung arbeitet, sind die normativen Verschiebungen in der Weltgesellschaft (*normative shift*). Gerade die Weltkonferenzen sind ein Indiz dafür, dass sich das Bewusstsein der Weltöffentlichkeit im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts immer stärker kosmopolitisch

verdichtet und an einem universalen Gemeinwohl orientiert hat – eine Entwicklung, die nicht ohne weiteres umkehrbar sein dürfte.

Auch in machtpolitischer Hinsicht wird die Souveränität der Regierungen durch die Ansprüche der globalisierten Zivilgesellschaft auf Mitgestaltung einer an menschlichen Bedürfnissen ausgerichteten internationalen Ordnung eingeschränkt. Hintergrund dafür ist die Tatsache, dass sich die strukturellen Bedingungen für globale Politiknetzwerke mit starker zivilgesellschaftlicher Komponente als Alternative zu intergouvernementalen Verhandlungsprozessen verbessert haben. Angesichts expandierender globaler Verflechtungen und wissenschaftlich-technischer Innovationssprünge (Internet, E-Mail, mobile Telekommunikation, Satelliten-Fernsehen etc.) stoßen nationalstaatlich abgeschottete, hierarchische Steuerungsmuster rasch an objektive Grenzen. Natürlich existiert kein Automatismus zur Durchsetzung einer zivilen Weltordnung. So bleibt derzeit offen, welche strategische Option in den kommenden Jahren die Überhand gewinnen wird: Gibt es einen Rückfall in die gewaltförmige Anarchie zwischenstaatlicher Beziehungen oder gelingt die Stärkung einer globalen Rechtsstaatlichkeit nach den Prinzipien von Demokratie und Nachhaltigkeit?

Der Kampf zwischen beiden Politikentwürfen hat sich in der Irakkrise zugespitzt. Gegen die interventionsbereite Allianz von USA und Großbritannien formierte sich ein lockeres Bündnis aus Frankreich, Deutschland, Russland und China, das in der aktuellen Situation auf nicht militärische Formen der internationalen Konfliktbearbeitung setzt. Auch wenn es gewissen Regierungen dabei wohl kaum um eine Verteidigung der universalen Menschenrechte geht (Beispiel Tschetschenien und Tibet), führt ihr Eintreten für eine multipolare Staatenwelt im Ergebnis jedoch dazu, dass das System der Vereinten Nationen verteidigt wird und damit indirekt die "Baustellen" der Weltkonferenzen als wichtige Räume für partizipative *Global Governance* erhalten bleiben.

Fallbeispiel Rio-Prozess

Exemplarisch für die angesprochenen Verhandlungssysteme zur Bearbeitung des globalen Wandels sollen der Rio-Prozess und dabei insbesondere der zurückliegende Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im August/September 2002 im südafrikanischen Johannesburg betrachtet werden (siehe dazu auch Beitrag 3.5. im Friedensgutachten 2002). Haben es die USA und andere kooperationsunwillige Staaten hier geschafft, den internationalen Prozess zu blockieren und bisherige Erfolge zu demontieren?

Im Reigen der Weltkonferenzen der 1990er Jahre hat der Umwelt- und Entwicklungsgipfel von Rio (1992) ohne Zweifel die stärksten politischen Impulse gesetzt. Die Institutionalisierung neuer Rechtsnormen ist hier durch die internationalen Umweltkonventionen für Klima, Biodiversität und Wüstenbekämpfung am weitesten vorangeschritten. Mit der Agenda 21, dem zentralen Rio-Dokument, ist eine neuartige Verknüpfung aller Handlungsebenen von der lokalen bis zur globalen gelungen. Transnationale Politiknetzwerke aus Regierungen, multilateralen Organisationen, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur haben sich in verschiedenen Handlungsfeldern des Rio-Prozesses, etwa Klimaschutz und Biodiversität, konstituiert und können zunehmend Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen.

Die Ergebnisse von Johannesburg

Wie fällt eine Bewertung der Ergebnisse von Johannesburg vor der Kulisse der konkurrierenden weltpolitischen Agenden aus? Dort hatten sich im Sommer 2002 Delegationen aus 191 Teilnehmerstaaten zur größten UN-Konferenz aller Zeiten zusammen gefunden. Von großen Erfolgen oder gar Durchbrüchen spricht niemand; aber auch bei NRO-Vertreter/innen klingt eine verhaltene Genugtuung darüber an, dass die von den USA gewünschte Rückentwicklung hinter die Positionen von Rio verhindert werden konnte. Selbstverständlich waren die USA nicht der einzige Staat, der bei den Verhandlungen in Johannesburg eine blockierende oder gar destruktive Rolle spielte. Auf Seiten der Industrieländer verstärkten Japan, Australien und Kanada die Negativkoalition. Im Lager der Entwicklungsländer übernahmen die OPEC-Staaten die Führungsrolle unter den Gegnern einer Nachhaltigkeitswende. Und wie schon auf früheren Weltkonferenzen gelang es ihnen, die große Mehrheit der Süd-Regierungen für ihre Ziele zu instrumentalisieren.

Ein herausragendes Beispiel für die begrenzte Macht der USA und anderer bei der Untergrabung multilateraler Prozesse ist das Kyoto-Protokoll zu der in Rio verabschiedeten Klimarahmenkonvention. Trotz des erklärten US-amerikanischen Widerstands deuten alle Zeichen auf ein baldiges Inkrafttreten des völkerrechtlichen Dokuments hin, das auf eine freiwillige Selbstbegrenzung bei der Nutzung des globalen Gemeinschaftsguts "Erdatmosphäre" abzielt. Der Durchbruch wird erzielt sein, wenn Russland die angekündigte Ratifizierung vollzieht, weil dann die erforderliche Quote von 55 Prozent der Emissionen aus Industrie- und Transformationsländern überschritten wird. Dass dieses herausragende Symbol einer kooperativen *Global Governance* verteidigt werden konnte, ist wesentlich dem Johannesburg-Gipfel zu verdanken. Die dadurch erweckte Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit für das drängende Menschheitsproblem der Erderwärmung hat zögernde Staaten wie Kanada und Russland, aber auch das Schwellenland China dazu bewegt, den Willen zur Ratifizierung öffentlichkeitswirksam auf dem Gipfel zu artikulieren.

Neben diesem Schlüsselthema der globalen Umweltpolitik haben die USA und verbündete Staaten auch in anderer Hinsicht die Grenzen ihrer Durchsetzungsmacht erfahren müssen. Ein weiteres zentrales Ergebnis von Johannesburg war, dass die Eliminierung von wesentlichen Rio-Beschlüssen verhindert werden konnte: Dies betrifft das Vorsorgeprinzip und das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung. Außerdem wurden folgende Beschlüsse gefasst, die sich gegen erklärte Positionen der USA richten:

- Erstmals wurde das Prinzip sozialer und ökologischer Unternehmensverantwortung (*corporate accountability*) von den Vereinten Nationen anerkannt. Für die NROs verknüpft sich mit diesem Schritt die Hoffnung auf verbindliche zwischenstaatliche Verhaltenskodizes für transnationale Konzerne (siehe dazu auch Beitrag 7.2.).
- In Ergänzung des Ziels in der Millennium-Erklärung der Vereinten Nationen vom September 2000, das die Reduzierung des Anteils der Weltbevölkerung ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser um 50 Prozent bis 2015 vorsieht, wurde eine analoge Halbierungsvorgabe im Bereich Abwasserentsorgung verabschiedet. Derzeit müssen rund 2,4 Mrd. Menschen ohne Sanitäranlagen auskommen. Durch die Johannesburg-Konferenz wird der Wasserbereich – neben dem Energiesektor – ins Zentrum der globalen Nachhaltigkeitsstrategie gerückt.

- Im Abschlussdokument wurde die formale Gleichrangigkeit der Umweltabkommen mit den Standards der Welthandelsorganisation (WTO) festgehalten. Die USA und andere waren für eine explizite Unterordnung der Weltumweltpolitik unter das Primat des Freihandels eingetreten. Die inhaltlichen Widersprüche zwischen den unterschiedlichen Zielperspektiven von internationalen Handels- und Umweltverträgen konnten dadurch jedoch nicht zufriedenstellend gelöst werden, sondern wurden an die Doha-Verhandlungsrunde der WTO weitergereicht.
- Bis 2010 soll es eine gegenüber heute deutlich reduzierte Rate des Verlusts an biologischer Vielfalt geben. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass die Staaten ein Zusatzprotokoll für die Biodiversitäts-Konvention verhandeln sollen, mit dem die faire und gerechte Verteilung des Gewinns aus der Nutzung genetischer Ressourcen sichergestellt werden kann. Auf diese Weise sollen die transnationalen Unternehmen durch internationale Rechtsstandards verpflichtet werden, einen Teil ihrer Erlöse an jene Bevölkerungsgruppen und Staaten abzuführen, von deren Territorium die kommerziell verwerteten Bestandteile der biologischen Vielfalt entnommen wurden.
- Gegen den heftigen Widerstand der USA sowie katholisch und islamisch geprägter Länder fand auch die Forderung nach universellem Zugang von Frauen zu reproduktiver Gesundheitsversorgung Eingang in das Aktionsprogramm. Damit konnte der wegweisende Fortschritt der Weltkonferenz für Bevölkerung und Entwicklung (Kairo 1994) verteidigt werden, wonach demographische Fortschritte nicht durch Geburtenkontrolle, sondern durch Verbesserungen der rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Stellung der Frauen erzielt werden können.
- Als ein Indiz für die ungebrochene Dynamik des Rio-Prozesses sind gleichfalls die Versammlungen und Beschlüsse der Kommunen und Regionen in Johannesburg außerhalb des offiziellen Tagungsprogramms zu werten. Unter Führung von ICLEI, dem globalen Nachhaltigkeitsnetzwerk der lokalen Gebietskörperschaften, schufen sich die Kommunen zum ersten Mal auf UN-Ebene ein eigenes Forum (*local government session*) und verpflichteten sich zur Verwirklichung konkreter Ziele, beispielsweise in der Armutsbekämpfung, Energie- und Wasserversorgung sowie hinsichtlich der Marktöffnung für Produkte des Südens. Damit wurde das Gewicht der lokalen Regierungsebene für die globale Politik verstärkt, auch wenn die vorgesehene Anerkennung dieser Akteursgruppe in der Abschlusserklärung des Weltgipfels am Widerstand einiger Nationalregierungen scheiterte. Eine weitere subnationale Staatsebene formierte sich am Rande der Konferenz als neuer Akteur: Regionalregierungen aus allen Kontinenten (aus Deutschland sind hier bisher Nordrhein-Westfalen und Bayern beteiligt) gründeten ein Netzwerk, das sich in Zukunft in globale Nachhaltigkeitsprozesse einmischen will. Eine Folgekonferenz dieses expandierenden Zusammenschlusses hat Ende März 2003 im Baskenland stattgefunden.

Internationales Politiknetzwerk für erneuerbare Energien

Dagegen konnte die US-amerikanische Blockademacht, verstärkt durch Japan, die OPEC-Staaten und andere Länder des Südens, in einem zentralen Handlungsfeld verbindliche Festlegungen in Johannesburg verhindern. Im Bereich der erneuerbaren Energien hatte sich die EU vergebens darum bemüht, das Ausbauziel für diesen Sektor unter Einbeziehung von traditioneller Biomasse und großen Wasserkraftwerken auf 15 Prozent der Welt-

primärenergie bis zum Jahr 2010 zu quantifizieren. Dabei war das Anliegen angesichts einer schon 1998 erreichten Quote von 13,8 Prozent bescheiden genug. Der Vorschlag Brasiliens ging noch einen Schritt weiter: Das Land trat für die Ausweitung der "modernen" erneuerbaren Energien, die heute nur 2 Prozent des globalen Angebots ausmachen, auf 10 Prozent bis 2010 ein.

Die nicht kooperative Haltung der USA und anderer Regierungen in diesem und anderen Politikfeldern hat einen Formwandel der internationalen Politik bewirkt, der langfristige Folgen haben könnte. Da der konsensuale Multilateralismus unter Mitwirkung der gesamten Staatengemeinschaft in der Sackgasse steckt, schließen sich zunehmend kooperationswillige Regierungen mit Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zu thematisch oder sektoral fokussierten Vorreiterallianzen zusammen. Ein herausragendes Beispiel dafür, das in Johannesburg aus der Taufe gehoben wurde, findet sich im Energiesektor. Die Europäische Union stellte dort ihr Partnerschaftsprogramm zur weltweiten Beseitigung der Energiearmut auf der Basis von erneuerbaren Ressourcen und gesteigerter Energieeffizienz vor und stieß auf die spontane Unterstützung von über 80 Regierungen. Das informelle Staatenbündnis setzt sich für quantifizierte Ausbauziele auf nationaler, regionaler und globaler Ebene ein und will gemeinsame Handlungsprogramme verwirklichen. Ein weiterer Baustein in dieser Strategie ist die in Johannesburg ausgesprochene Einladung von Bundeskanzler Schröder zu einer Weltkonferenz über erneuerbare Energien, die im Juni 2004 in Bonn stattfinden soll. Dieses Beispiel demonstriert die Handlungsmacht der EU in der globalen Arena, wenn sich die Mitgliedsstaaten auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen können.

Eine weitere, durchaus umstrittene Innovation von Johannesburg sind die so genannten Typ-2-Ergebnisse: freiwillige Partnerschaftsinitiativen zwischen einzelnen Regierungen, Unternehmen, nicht staatlichen Gruppen und UN-Organisationen zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten. Während kritische Stimmen damit eine schädliche Privatisierung der Weltpolitik, die Flucht in unverbindliche Absichtserklärungen und unverdiente Imagegewinne für transnationale Unternehmen verbinden, sieht die andere Seite neue Chancen für eine Nachhaltigkeitswende. Die Wirkungen projektbezogener Partnerschaftsinitiativen, aber auch von breiter angelegten Vorreiterallianzen auf die globale Politik sind sicherlich zwiespältig. Einerseits verkörpern sie einen flexiblen Multilateralismus, der die Blockademacht kooperationsunwilliger Staaten aushebeln und eine produktive Dynamik in bestimmten Politikfeldern in Gang setzen kann. Andererseits erwächst daraus die Gefahr eines fragmentierten Multilateralismus, der zum Rückzug aus der globalen Verantwortung einlädt, weil die Verantwortung zur Problemlösung auf andere abgewälzt werden kann (Trittbrettfahrer-Syndrom). Der Verzicht auf die Einbindung der gesamten Staatengemeinschaft könnte somit eine graduelle Erosion der globalen Institutionen nach sich ziehen.

Handlungsempfehlungen

Die Durchsetzung einer partizipativen *Global Governance* erfordert mehr als reaktiven Widerstand gegen eine unipolare Weltordnung unter US-amerikanischer Vorherrschaft (siehe auch Beitrag 3.7. in Friedensgutachten 2002). Im globalen System gibt es derzeit keinen vergleichbar gewichtigen Gegenspieler wie die Europäische Union. Voraussetzung

für ein erfolgreiches Auftreten ist jedoch, dass sich die EU zu einer geschlossenen Außenpolitik durchringt und eine Führungsrolle im internationalen Interessenausgleich übernimmt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Stärkung, Reaktivierung und Weiterentwicklung des Systems der Vereinten Nationen. Wichtige Elemente dieses Kurses sind institutionelle Innovationen, beispielsweise die Überführung des UN-Umweltprogramms und der Vielzahl internationaler Umweltregime in eine handlungsfähige, finanziell angemessen ausgestattete Umweltorganisation und eines geographisch repräsentativen Steuerungsgremiums für die Weltwirtschaft analog zum Weltsicherheitsrat. Auch die Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel für die politische Steuerung der Globalisierung, etwa durch die Einführung von Nutzungsentgelten für globale Gemeinschaftsgüter (Weltmeere, internationaler Luftraum etc.) oder die so genannte Tobin-Steuer auf grenzüberschreitende Finanztransfers ist notwendig, um der Arbeit auf den "Baustellen" neuen Schwung zu verleihen.

Fortschritte bei der globalen Rechtsstaatlichkeit werden maßgeblich von der Existenz und Funktionsfähigkeit der Regionalorganisationen bestimmt. Durch sie können die universalen, oft abstrakten Standards in einen spezifischen kulturellen Kontext gestellt werden. Die EU ist selbst das am weitesten fortgeschrittene Beispiel regionaler Integration und verfügt deshalb über einzigartige Kompetenzen in diesem Feld. Durch die schrittweise, selektive Übertragung nationalstaatlicher Souveränität auf europäische Organe ist die Überwindung der Jahrhunderte alten Konflikte gelungen und die Basis für Wohlstand und soziale Sicherheit geschaffen worden. Aus dieser Erfahrung heraus sollten Deutschland und die EU verstärkt die Regionalorganisationen in aller Welt fördern, beispielsweise die neue Afrikanische Union, das Asiatische Regionalforum und die Organisation Amerikanischer Staaten, und außerdem die Schaffung neuer Strukturen, insbesondere in Krisenregionen wie dem Nahen und Mittleren Osten oder im Kaukasus, unterstützen.

Der Einfluss der EU auf die Weltpolitik ist nicht von militärischer Gegenmachtbildung zu den USA abhängig, sondern bestimmt sich aus ihrer Bereitschaft zur kooperativen und präventiven Bearbeitung der globalen Probleme. Um ihren weltweiten Einfluss zu mehren, muss die EU die Länder des Südens zunächst von ihrem guten Willen überzeugen, indem sie sich einer "Zweiten Kolonialisierung der Welt" (Ernst-Otto Czempel) in den Weg stellt und eine Reform der asymmetrischen Weltwirtschaft voranbringt. Ein charakteristisches Merkmal der europäischen Außenpolitik ist die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen sowie die Einbeziehung der Zivilgesellschaften – ein Aspekt, der bei vielen Regierungen im Süden jedoch auf Vorbehalte stößt.

Das finanzielle und politische Engagement der Bundesregierung für globale Strukturpolitik als Querschnittsaufgabe gilt es auszubauen. Dazu zählt auch die Steigerung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit über die zugesagten 0,33 Prozent des BSP bis 2006 hinaus. Insbesondere in die Folgeprozesse der Weltkonferenzen sollte Deutschland verstärkt investieren und dabei gezielt Vorreiterallianzen initiieren und stärken (z.B. auf den Feldern Energie, Wasser, Gesundheit, soziale Grunddienste). Der zentrale Bezugsrahmen für globale Armutsstrategien ist die Millennium-Erklärung der Vereinten Nationen vom September 2000. Mit ihrem Aktionsprogramm 2015 hat die Bundesregierung die notwendigen nationalen Umsetzungsschritte dazu definiert. Aber sowohl im engeren Bereich der Entwicklungszusammenarbeit als auch in anderen Beziehungsfeldern hat Deutschland trotz einzelner Schritte in die richtige Richtung (z.B. Entschuldung der ärmsten Länder, verstärkte Beachtung ökologischer und entwicklungspolitischer Kriterien

en bei Exportbürgschaften) noch keine überzeugende Neuorientierung seiner Süd-Politik in die Wege geleitet.

Ein Pilotprojekt von paradigmatischer Bedeutung für die kooperative Lösung der Menschheitsprobleme ist die Abkehr vom fossil-atomaren Wohlstandsmodell im Laufe dieses Jahrhunderts durch die Umstellung auf erneuerbare Energieträger. Dieses Handlungsfeld ist für Deutschland besonders attraktiv, weil es eine international anerkannte Führungsrolle in der nachhaltigen Energiepolitik einnimmt. Die daraus begründete Vorbildfunktion stärkt die Wettbewerbsposition deutscher Anbieter auf den internationalen Märkten. Die Energiewende markiert somit eine einzigartige Schnittmenge von Klima- und Umweltschutz, Entwicklungskooperation und Außenwirtschaft.

Thomas Fues/Dirk Messner